

Tadeusz Zieliński

## -UBEZPIECZENIA SPOŁECZNE JAKO INSTYTUCJA PRAWNA

## 1

System prawny zwany w piśmiennictwie naukowym prawem ubezpieczeń społecznych (czy też prawem ubezpieczenia społecznego)<sup>1</sup> uległ w Polsce po II wojnie światowej głębokim przeobrażeniom. Przebudowa omawianej instytucji polegała m. in. na zmianie techniki finansowania świadczeń oraz na częściowo nowym uregulowaniu ich zakresu. Istniejąca dawniej autonomia w dziedzinie zarządzania środkami przeznaczonymi na pokrywanie świadczeń została w istocie zniesiona w związku z ewolucją prawa finansowego w PRL w kierunku budżetowego finansowania świadczeń ubezpieczeniowych. Rozluźnieniu uległ związek między składkami ubezpieczeniowymi a przysługującymi obywatelom świadczeniami z tytułu ubezpieczeń społecznych, gdyż stosunkowo nieliczne grupy ludności obciążone są ciężarem uiszczania składek na swe ubezpieczenie, składki zaś na ubezpieczenie społeczne pracowników opłacają zakłady pracy z własnych środków.

W świetle tych doniosłych przemian zrozumiałe wydają się wysunięte w powojennej literaturze wątpliwości, czy w następstwie zaistniałych przekształceń nie powstała w naszym prawie nowa instytucja różniąca się w znacznym stopniu od tej, która działała pod tą nazwą w okresie międzywojennym<sup>2</sup>.

Podstawowe w tym sporze znaczenie ma wyjaśnienie samego pojęcia ubezpieczeń społecznych jako instytucji prawnej. Różne bowiem rozumienie terminu „ubezpieczenia społeczne” może być źródłem nieporozumień w odżywających co jakiś czas dyskusjach i polemikach.

<sup>1</sup> W. Warkalło używa tej drugiej nazwy, powołując się na terminologię ustawy zasadniczej, tj. Konstytucji PRL z 1952 r. (*Prawo ubezpieczeniowe*, Warszawa 1974, s. 157).

<sup>2</sup> W. Szubert, *Charakter współczesnych ubezpieczeń społecznych*, [w:] *Studia z polityki społecznej*, Warszawa 1973, s. 286.

## II

1. Zasadniczym punktem wyjścia wszelkich dociekań nad znaczeniem terminów występujących w języku prawniczym powinno być założenie, że oznaczone tymi terminami pojęcia są zawsze tworem pewnej konwencji. Definicje, jakimi posługują się prawnicy, są definicjami nominalnymi wymagającymi relatywizacji do określonego języka, są więc zawsze umowne bądź to z mocy arbitralnych ustaleń przyjętych w określonym kręgu kulturowym, bądź z mocy wytworzonego w danym środowisku zwyczaju językowego polegającego na określeniu pojęć oznaczonymi nazwami<sup>3</sup>.

Nominalne definicje w prawoznawstwie są konstruowane na podstawie analizy zwrotów użytych przez ustawodawcę w przepisach składających się na poszczególne instytucje, działy, gałęzie czy całe systemy prawne. Budowane w ten sposób definicje określonych instytucji prawnych mają z istoty swej walor względny: są zrelatywizowane do określonego języka prawnego (ustawowego). Jeżeli więc stan prawny ulega zmianie, definicja znowelizowanej instytucji wymaga modernizacji odpowiadającej współczesnemu unormowaniu prawnemu, które narzuca potrzebę nowej w kulturze prawnej konwencji pojęciowej. Niektóre instytucje prawne ulegają nieraz tak głębokim przeobrażeniom, że dawne terminy, pod którymi występują, kryją w sobie już inne treści, nie pokrywające się ze znaczeniem, jakie miały w przeszłości. W takich przypadkach powstaje niebezpieczeństwo nieporozumień mających swe źródło w tradycji, w nawyku posługiwania się definicjami odnoszącymi się do nieaktualnego już systemu prawnego i przeżytego języka prawnego.

Są wszakże w kulturze prawnej narodów należących do kręgu tej samej cywilizacji takie ogólne pojęcia prawnicze, które stanowią trwałe składniki powszechnego prawoznawstwa, które są wspólne jurysprudencji różnych państw, okresów, a nawet formacji społeczno-politycznych. Jednym z takich właśnie utrwalonych od dawna pojęć jurystycznych, określanych w nowożytnym języku prawnym i prawniczym stale tą samą na ogół nazwą, jest ogólne pojęcie ubezpieczenia (asekuracji), przez które rozumie się w światowej nauce prawa instytucję polegającą na obowiązku spełniania przez podmiot pobierający składkę ubezpieczeniową oznaczonych świadczeń na rzecz osoby dotkniętej skutkami określonego zdarzenia losowego<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Bliżej na temat definicji nominalnych zob. K. Ajdukiewicz, *Język i poznanie*, t. II, Warszawa 1963, s. 239 i n., 296 i 303.

<sup>4</sup> Por. *System prawa cywilnego*, Wrocław 1976, t. III, cz. 2, s. 894.



Nieco inaczej ma się rzecz z nazwą „ubezpieczenie społeczne” (czy „ubezpieczenia społeczne”).

Ogólne pojęcie ubezpieczenia w podanym przed chwilą znaczeniu było pojęciem rodzajowym dla koncepcji ubezpieczeń społecznych we wcześniejszych od obecnej fazach rozwojowych prawodawstwa, chroniącego człowieka pracy przed niedostatkiem. Ogólny model ubezpieczeń społecznych był wzorowany na klasycznym wzorze ubezpieczeń „wzajemnych”, opartych na systemie składowym. Innymi słowy: tradycyjne ubezpieczenia społeczne stanowiły szczególną postać ubezpieczenia polegającego na obowiązku dostarczania ubezpieczonym świadczeń w zamian za opłacane składki (wnoszone przez samych ubezpieczonych lub przez działające na ich rzecz osoby trzecie — pracodawców). Społeczny charakter tych ubezpieczeń polegał na tym, że z ich dobrodziejstw korzystali wszyscy pracownicy, a nie tylko nieliczni stosunkowo wybrańcy.

Obecnie nazwa „ubezpieczenie społeczne” nie ma już tego sensu jednoznacznego, jaki posiadała na gruncie wcześniejszego ustawodawstwa socjalnego. W języku potocznym i prawniczym w PRL pojawiło się nowe rozumienie ubezpieczeń społecznych jako systemu świadczeń otrzymywanych z funduszy państwowych na wypadek choroby, starości lub niezdolności do pracy z innych przyczyn bądź śmierci żywiciela rodziny. Formułowane w encyklopediach, słownikach i w literaturze prawniczej definicje ubezpieczeń pomijają coraz częściej cechę wzajemności uważaną niegdyś powszechnie za istotną właściwość wszelkich ubezpieczeń, w tym również społecznych. Na przykład według encyklopedycznego określenia z 1970 r. ubezpieczenia społeczne to system świadczeń pieniężnych (zasiłki, renty) i rzeczowych (lecnicze, leki), jakie przysługują pracownikom i członkom ich rodzin w wypadku choroby, niezdolności do pracy, starości lub śmierci i realizowane są w PRL z budżetu państwowego<sup>5</sup>. Tak pojmowane ubezpieczenia społeczne upodobniły się do tzw. zaopatrzenia społecznego, polegającego według przeważających poglądów na udzielaniu ludności znajdującej się w potrzebie środków do życia bezpośrednio z budżetu państwa<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> *Mała encyklopedia powszechna PWN*, Warszawa 1970, s. 1094—1095. W przytoczonym haśle nie ma wzmianki o emeryturze, zapewne dlatego, że w okresie wcześniejszym świadczenia długoterminowe na rzecz osób w wieku zwanym dziś emerytalnym występowały w ustawodawstwie PRL pod nazwą „renty starczej”.

<sup>6</sup> Por. J. Piotrowski, *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*, Warszawa 1968, s. 183; K. Kolasinski, *Pojęcie i kryteria rozróżniania form zabezpieczenia społecznego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1969, z. 5, s. 15 i cytowany tam Cz. Jackowiak. Także zdaniem S. Modlińskiego zaopatrzenie społeczne jest bezskładowym systemem świadczeń („Zabezpieczenie społeczne” — has-

Granica między ubezpieczeniem a zaopatrzeniem społecznym zatarła się również w jednej z prawniczych definicji ubezpieczeń społecznych z 1972 r., określającej ubezpieczenia społeczne jako „system świadczeń gwarantowanych przez państwo pracownikom i członkom ich rodzin na wypadek niemożności zarobkowania, śmierci żywiciela rodziny lub powiększenia się jej stanu (dzieci), mających charakter roszczeniowy, określonych z góry co do zasad wymiaru i uzależnionych od wkładu pracy własnej lub pracy żywiciela”<sup>7</sup>.

Tę ostatnią definicję trudno wszakże uznać za wytwór ustalonej już w doktrynie prawniczej konwencji, a tym samym za tzw. sprawozdawczą definicję ubezpieczeń społecznych w polskim prawie, skoro wokół niej właśnie powstał głośny spór w literaturze<sup>8</sup>. Konkurencyjne określenie omawianego terminu kładzie akcent na utrzymującą się, cechę wzajemności w rozpatrywanej instytucji i na występujący w niej element składek jako „główne źródło zbieranych środków przeznaczonych do rozdziału między osoby, które doznały szkody (bądź których potrzeby wzrosły) na skutek określonych zdarzeń losowych”<sup>9</sup>.

Istota tej kontrowersji sprowadza się — jak widzimy — do kwestii, czy pod rządami nowego prawa ustawowa nazwa ubezpieczeń społecznych wyraża tę samą co dawniej, istotną treść tego wyrazu, jakiej upatrywano w technice składkowej, czy też wspomnianą nazwą prawodawca określa inną w istocie instytucję. Pozytywna odpowiedź na to ostatnie pytanie uzasadniałaby celowość poszukiwania w piś-

---

tem (ideą) czy instytucją prawną, „Państwo i Prawo” 1968, nr 3, s. 417). Według Z. Szymańskiego natomiast termin „zaopatrzenie” oznacza tylko „bardziej trwałe zapewnienie środków” (*Charakter prawny powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego pracowników*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1967, nr 3, s. 62); M. Święcicki kładł znowuż nacisk na jednolitość świadczeń zaopatrzeniowych, twierdząc, że „zależność między wysokością uprawnień a okolicznościami takimi, jak wysokość zarobku lub liczba lat pracy albo nie występuje wcale albo w małym stopniu” (*Ubezpieczenia społeczne a prawo pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1971, nr 8/9, s. 24). Według innego jeszcze określenia system zaopatrzeniowy charakteryzuje się tym, że prawo do świadczeń jest uzależnione „od każdorazowego stwierdzenia potrzeby subwencjonowania obywateli przez państwo ze względu na niewystarczalność znajdujących się w ich posiadaniu środków” (H. Wapnaruk-Gruchman, *Główne kierunki dyskusji o ubezpieczeniach społecznych w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1978, nr 1, s. 252).

<sup>7</sup> W. Szubert, *op. cit.*, s. 296.

<sup>8</sup> E. Modliński, *Ubezpieczenia społeczne czy jakaś nowoczesna forma filantropii*, „Nowe Prawo” 1973, nr 4; tenże, *Problemy ubezpieczeń społecznych w prawie polskim*, „Studia Prawnicze” 1974, nr 1, s. 39 i n.

<sup>9</sup> Modliński, *Ubezpieczenia społeczne...*, s. 531; tenże, *Podstawowe zagadnienia prawne ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1968, s. 82 i n., 301.

miennictwie naukowym jakiegoś nowego terminu dla oznaczenia nieznanego uprzednio pojęcia. Określenie znaczenia analizowanego terminu na gruncie ustawowym natrafia na poważne trudności, ponieważ powojenny prawodawca posługiwał się zamiennie — jak się wydaje — terminem „ubezpieczenie społeczne”<sup>10</sup> i nazwami „zaopatrzenie” (emerytalne)<sup>11</sup> oraz „zabezpieczenie społeczne”<sup>12</sup>. Używanie tego ostatniego zwrotu jako nazwy, pod którą miałyby się kryć jakaś instytucja prawna, spotkało się w piśmiennictwie prawniczym w 1968 r. z ostrą krytyką<sup>13</sup>.

2. W rozważaniach na podjęty temat warto uświadomić sobie jeszcze, że cały problem i koncentrująca się wokół niego dyskusja mają w istocie aksjologiczne podłoże. Sednem sporu jest w gruncie rzeczy różnica w ocenie roli ubezpieczeń społecznych opartych na zasadzie wzajemności. Według stanowiska nawiązującego do idei tradycyjnej (której postępowość w przeszłości nie budziła nigdy wątpliwości), świadczenia spełniane w zamian za składkę mają zarówno z wychowawczego, jak też ekonomicznego punktu widzenia wyższość

<sup>10</sup> Ubezpieczeniem społecznym został nazwany system ubezpieczeń z tytułu choroby i macierzyństwa (ustawa z 7 XII 1974 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, DzU 1975, nr 34, poz. 188) oraz systemy świadczeń emerytalnych i rentowych: 1) rzemieślników (oraz niektórych innych osób prowadzących działalność zarobkową na własny rachunek), 2) członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych i spółdzielni kółek rolniczych oraz członków rodzin tych grup, 3) osób wykonujących prace na rzecz jednostek gospodarki uspołecznionej na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia.

<sup>11</sup> Ustawa z 23 I 1968 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, DzU nr 3, poz. 6 z późn. zm. Tą samą nazwą zostały określone systemy świadczeń emerytalnych i rentowych górników, pracowników kolejowych, twórców, rolników, żołnierzy zawodowych, funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej (i członków rodzin tych grup). System świadczeń emerytalnych i rentowych dla inwalidów wojennych i wojskowych i członków ich rodzin występuje w ustawie pod nazwą „zaopatrzenia” bez przydawki „emerytalne” (ustawa z 23 I 1968 r., DzU nr 3, poz. 11).

<sup>12</sup> Art. 1 ustawy o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin.

<sup>13</sup> Modliński, *Podstawowe zagadnienia...*, s. 41 i n. oraz w artykule cytowanym w przypisie 6. Także według M. Święcickiego zabezpieczenie społeczne nie stanowi „jednolitej instytucji prawnej” (*op. cit.*, s. 4). Na gruncie tych poglądów nie można byłoby też rozpatrywać ubezpieczeń społecznych jako instytucji prawnej w relacji do zabezpieczenia społecznego nie będącego instytucją prawną. Uwaga ta wydaje się konieczna w związku z poglądem, iż zabezpieczenie społeczne jest pojęciem nadrzędnym w stosunku do pojęcia ubezpieczenia społecznego (K. Kolasinski, *Rozstrzyganie sporów o świadczenia z ubezpieczeniem społecznego*, Warszawa 1978, s. 14).

nad świadczeniami jednostronnie rozdzielanymi, z budżetu państwowego<sup>14</sup>.

Wydaje się, że przytoczony pogląd jest uzasadniony również w warunkach socjalizmu. Technika składkowa daje bowiem pewniejszą rękojmię sprawiedliwego i godnego korzystania przez obywateli ze świadczeń ubezpieczeniowych w okresie niezdolności do pracy z przyczyn losowych niż system świadczeń gwarantowanych jednostronnie, czyli wypłacanych według uznania władzy z kasy państwowej zwanej tu budżetem, który pozostaje w zarządzie ministra finansów. Zakłada się co prawda, że wymiar świadczeń w tym drugim systemie jest odpowiedni do wkładu pracy własnej ubezpieczonego (lub pracy żywiciela rodziny)<sup>15</sup>, ale w praktyce rozmiar i rzeczywista wartość tak rozdzielanych środków pozostają pod nieuchronnym wpływem wahań koniunktury gospodarczej. Wymiar świadczeń powinien zależeć natomiast od wskaźnika wyrażonego składką zrelatywizowaną do realnej wartości płac w ujęciu dynamicznym, nigdy zaś od decyzji podejmowanych pod presją trudności gospodarczych. Niedomagania w ekonomice mogą odbijać się na wzroście gospodarczym (powodując np. konieczność ograniczenia rozmiaru inwestycji), ale nie powinny mieć zasadniczego wpływu na zaspokojenie elementarnych potrzeb człowieka niezdolnego do utrzymania się przy życiu ze zdobywanych na bieżąco środków materialnych w okresach narastających kryzysów gospodarczych. Składki, z których pochodzi fundusz ubezpieczeniowy, należy bowiem traktować jako oszczędności samych ubezpieczonych (w szerokim znaczeniu tego słowa), nawet wtedy, gdy wpłacają je bezpośrednio do budżetu państwa zakłady pracy. Nie jest to jakiś quasi-podatek pokrywany przez zakłady pracy z własnych środków<sup>16</sup>. Jeżeli bowiem składki obciążają fundusze zakładów pracy w wymiarze dostosowanym do funduszków płac, to znaczy, że są jakby umniejszoną częścią wynagro-

<sup>14</sup> Modliński, *Ubezpieczenia społeczne...*, s. 541—542. Wychowawczy cel jest wszakże do osiągnięcia — jak to pisał w 1969 r. Cz. Jackowiak — przy wykorzystaniu zależności między długością okresu opłacania i wysokością składki, a prawem do tych świadczeń (*Podstawowe kierunki reformy systemu emerytalnego*, „Państwo i Prawo” 1969, nr 1, s. 146).

<sup>15</sup> Szubert, *op. cit.*, s. 296; tenże, *Ubezpieczenia społeczne — prawem ludzi pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1974, nr 1, s. 22.

<sup>16</sup> Odmiennie W. Szubert i cytowani przezeń przedstawiciele nauki prawa finansowego (*Ubezpieczenia społeczne...*, s. 22); w nowszej literaturze K. Kolasiński, *Rozstrzygnięcie sporów o świadczenia z ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 1978, s. 15.



dzeń za pracę<sup>17</sup>. Odrębną kwestią jest, czy rozmiar wypłat może i powinien bilansować się z gromadzonymi zasobami pochodzącymi ze składek. W polskim systemie nie istnieje jakaś statystyczna równowaga między sumą składek a rozmiarem udzielanych świadczeń, które nie są uzależnione od wielkości funduszu ubezpieczeniowego<sup>18</sup>.

Wnoszenie składek do budżetu państwa może uzasadniać co najwyżej wniosek, że stanowią one uspołeczniony składnik zarobków pracowniczych<sup>19</sup>. W żadnym jednak wypadku nie można by zgodzić się z używaniem ich choćby częściowo na cele ogólne, mając na uwadze źródło, z którego środki te pochodzą, i przeznaczenie, jakiemu mają służyć<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> Por. Piotrowski, *op. cit.*, s. 171; podobnie Szymański, według którego składka stanowi pieniężny równoważnik pracy, egzekwowany od pracodawcy (*op. cit.*, s. 63) oraz Cz. Strzeszewski, *Praca ludzka — zagadnienie społeczno-moralne*, Lublin 1978, s. 103—104. Już z końcem ubiegłego stulecia analogicznie wypowiadał się na ten temat F. Hitze, pisząc, że gdy ubezpieczenie stanie się obowiązkowe i jeżeli się je wyłączy z zakresu wolnego kontraktu, to „przeistoczy się i składka powoli na trwały składnik płacy robotniczej względnie na składnik potrzeb życiowych, przeciętnie i zwyczajowo do utrzymania egzystencji i rozrodu niezbędnych” (*Kwestia robotnicza i dążności do jej rozwiązania*, przykład polski, Poznań 1909, s. 126).

<sup>18</sup> Na tę niezależność wielkości funduszu ubezpieczeniowego od składek zwrócił uwagę W. Szubert w artykule *Problemy kodyfikacji prawa ubezpieczeń społecznych*, „Państwo i Prawo” 1978, nr 5, s. 9. Należy jednak mieć na uwadze fakt, iż ze środków funduszu emerytalnego pochodzącego ze składek pokrywane są wydatki na emerytury, renty i inne pieniężne świadczenia zwane emerytalnymi, natomiast pozostałe świadczenia z ubezpieczenia społecznego — z budżetu państwa (również na rzecz tzw. niepracowniczych grup ludności — zob. rozporządzenie Rady Ministrów z 10 II 1977 r. w sprawie finansowania ubezpieczenia społecznego rzemieślników i niektórych innych grup ludności, DzU nr 5, poz. 21).

<sup>19</sup> Por. Modliński, *Ubezpieczenia społeczne...*, s. 541. W literaturze ekonomicznej pojawił się inny, wysoce niejasny pogląd, iż składki ubezpieczeń społecznych są „częścią produktu nowo wytworzonego” (Wapnaruł-Gruchman, *op. cit.*, s. 257).

<sup>20</sup> Na aprobatę zasługuje w tej materii podjęta w 1975 r. przez E. Modlińskiego krytyka koncepcji M. Weralskiego „wchłonięcia ubezpieczenia społecznego oparte go na składkach przez zaopatrzenie społeczne organizowane przez państwo w oparciu o składki budżetowe” (zob. M. Weralski, *Perspektywiczny model finansowania ubezpieczenia społecznego*, „Polityka Społeczna” 1974, z. 12 i E. Modliński, *Ubezpieczenia społeczne a „swoboda manewru” finansowego*, „Państwo i Prawo” 1975, nr 8/9 oraz M. Weralski, *Uwagi w związku z polemicznym artykułem prof. E. Modlińskiego*, tamże, 1975, nr 11). Przekonywającą argumentację za wyodrębnieniem i funkcjonowaniem funduszu ubezpieczeniowego poza budżetem państwa przedstawiła L. Mackiewicz-Golnik, *Zróznicowane czy jednolite formy organizacyjne funduszu ubezpieczeniowego?*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1977, nr 11, s. 22 i n.

W konkluzji wypada wyrazić wątpliwość, czy trafne jest pomijanie w definicji współczesnych ubezpieczeń społecznych w PRL elementu składek, skoro składkowy sposób finansowania świadczeń ubezpieczeniowych ma z punktu widzenia społeczno-gospodarczego przeznaczenia tej instytucji istotne znaczenie. Prawnicze (doktrynalne) definicje instytucji prawnych muszą uwzględniać te cechy danej instytucji, których istotność wynika z regulacji prawnej. Ocena owej istotności jest naturalnie uzależniona — jak wszelkie w ogólności oceny — od subiektywnych przekonań twórców postulowanych definicji. Niezbędną wszakże obiektywizację takich ocen zapewnia wszechstronna analiza funkcji, jakie określa instytucja spełnia w aktualnej rzeczywistości w świetle założeń akceptowanej przez prawodawcę doktryny rozwoju społecznego. Z doktryną socjalizmu nie jest wcale sprzeczna regulacja ubezpieczeń w oparciu o technikę składkową. We współczesnym systemie prawnym technika ta nie zaniknęła bynajmniej, a nawet — jak to wynika z naszych uwag — zdaje się odzwierciedlać demokratyczną treść rozpatrywanej instytucji prawnej.

Cecha wzajemności występuje w socjalistycznym systemie ubezpieczeń społecznych w znacznie ogólniejszym znaczeniu tego słowa niż w dawnych ubezpieczeniach społecznych i w aktualnych ubezpieczeniach gospodarczych. Ubezpieczeni otrzymują świadczenia z racji udziału w tworzeniu funduszu ubezpieczeniowego własną pracą (bądź pracą członka rodziny)<sup>21</sup>, której nie opłacona część stanowi odpowiednik składek (odprowadzanych do budżetu państwa przez zakłady pracy bądź gromadzonych w postaci odrębnych funduszy pochodzących z własnych składek osób ubezpieczonych). Swoista wzajemność zachodzi tu między świadczeniami ubezpieczeniowymi a składkami w skali globalnej, ale oczywiście nie w znaczeniu pełnej ekwiwalentności, bo fundusze powstają częściowo też z dotacji budżetu państwa. Taka wzajemność, oparta na kryteriach finansowych (udział w tworzeniu funduszu ubezpieczeniowego), nie jest oczywiście równoznaczna z wzajemnością wywodzącą się — zdaniem niektórych autorów — z samej pracy pracownika, która ma być w nowym typie ubezpieczeń społecznych wzajemnym świadczeniem ubezpieczonego<sup>22</sup>.

3. Wzajemność składki i świadczenia ubezpieczeniowego nie występuje w zasadzie w samym stosunku ubezpieczenia społecznego, który zachodzi między podmiotem obowiązany do świadczeń a osobą do tych świadczeń uprawnioną. Uiszczenie składki nie jest przesłanką

<sup>21</sup> Por. Modliński, *Ubezpieczenia społeczne...*, s. 545.

<sup>22</sup> Szymański, *op. cit.*, s. 63.

prawa do jakiegokolwiek świadczenia z powszechnego ubezpieczenia społecznego. Tym samym nie można stosunku prawnego między instytucją ubezpieczeniową (czy państwem) a ubezpieczonym pracownikiem lub członkiem jego rodziny traktować jako zobowiązania wzajemnego sensu stricto, którego istota polega na tym, że każda ze stron występuje wobec drugiej równocześnie w roli wierzyciela i dłużnika. W żadnym razie nie może tu wchodzić w grę zasada ścisłej wzajemności (ekwiwalentności) świadczeń wymienialnych według schematu *do ut des*, jak w cywilnym obrocie zobowiązaniowym, bo przecież składka na poszczególne osoby z zasady nie odpowiada wartości świadczeń przez tych ubezpieczonych otrzymywanych<sup>23</sup>.

Uwydatnienie różnicy w pojmowaniu zasady wzajemności w prawie ubezpieczeń społecznych było — jak się wydaje — konieczne dla uniknięcia w przyszłości zasadniczych rozbieżności poglądów na istotę składki ubezpieczeniowej w obowiązującym systemie prawnym PRL. Składka rozumiana jako „miara pewnego wkładu w tworzenie celowego funduszu” (według określenia E. Modlińskiego)<sup>24</sup> tylko przez oczywiste nieporozumienie może być porównywana ze świadczeniami wzajemnymi w zobowiązaniowych stosunkach prawnych.

Pewna wszakże wątpliwość w kwestii charakteru prawnego składki w stosunkach prawa ubezpieczeń społecznych powstaje w związku z koncepcją tzw. trójpodmiotowego stosunku ubezpieczenia społecznego, według której w skład jednego złożonego stosunku prawnego, występującego pod wspomnianą nazwą w teorii prawa ubezpieczeń społecznych, wchodzi także powiązanie między instytucją ubezpieczeniową a zakładem pracy obowiązującym do płacenia składek<sup>25</sup>. Nasuwa się pytanie: czy obowiązek uiszczenia składki nie stanowi w świetle tego zapatrywania jednego z dwóch podstawowych elementów „złożonego” stosunku prawnego, obok obowiązku spełniania świadczeń ubezpieczeniowych, a tym samym, czy prawny stosunek ubezpieczenia społecznego ujęty całościowo, jako konglomerat praw i obowiązków złożonej więzi prawnej, nie podpada pod pojęcie jakiegoś wielostronnego zobowiązania?

<sup>23</sup> Modliński, *Podstawowe zagadnienia...*, s. 108. Autor trafnie przy tym zauważył, że „tylko w indywidualnych ubezpieczeniach umownych usiłuje się dostosować składki do prawdopodobieństwa zajścia zdarzenia losowego i wysokości spodziewanej szkody po stronie danej osoby [...]”.

<sup>24</sup> Zob. przypis 21.

<sup>25</sup> Por. E. Modliński, *Konstrukcja prawnego stosunku ubezpieczeń społecznych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1968, nr 2/3; tenże, *Podstawowe zagadnienia...*, s. 180 i n.

Przedstawiony problem nie powstaje na gruncie poglądu teoretycznego ujmującego stosunek ubezpieczenia społecznego wyłącznie jako relację między osobą uprawnioną do świadczeń przewidzianych w prawie ubezpieczeń społecznych a podmiotem, który do tych świadczeń jest obowiązany<sup>26</sup>. Na treść tak pojmowanego stosunku prawnego składają się tylko dwa elementy: uprawnienie ubezpieczonego i stanowiąca korelat tego uprawnienia powinność podmiotu obowiązanego do spełnienia określonych świadczeń. Obowiązek uiszczenia składki ubezpieczeniowej okazuje się na tle tej drugiej, bliższej modelowi tradycyjnemu koncepcji stosunku ubezpieczenia społecznego powinnością odrębną, pozostającą poza treścią tego stosunku prawnego i spoczywającą na zakładach pracy wobec państwa (czy instytucji ubezpieczeń społecznych). Niepodobna w związku z tym uznać, że więź prawna między osobą ubezpieczoną a podmiotem spełniającym świadczenie z ubezpieczenia społecznego (ZUS) stanowi zobowiązanie dwustronne, gdyż tylko jeden uczestnik tego stosunku występuje w charakterze osoby uprawnionej do świadczenia, a także jedna strona — w charakterze podmiotu obowiązanego do spełnienia świadczenia na rzecz strony drugiej.

W kategorii zobowiązania dwustronnego może być ujmowany obecnie stosunek ubezpieczenia społecznego rolników, bowiem zgodnie z ustawą z 27 X 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin<sup>27</sup> emerytura oraz renta inwalidzka przysługuje rolnikowi, który opłacał składki na fundusz emerytalny rolników (oraz spełnia inne warunki określone w ustawie). Składki w tym systemie nie stanowią wprawdzie ekwiwalentu świadczeń z „zaopatrzenia emerytalnego”, jednakże opłacanie ich jest bezdyskusyjną przesłanką, od której zależy prawo do świadczenia ubezpieczeniowego. Może to uzasadnić tezę o ukształtowaniu rolniczego stosunku ubezpieczenia społecznego na wzór zobowiązaniowego stosunku dwustronnie obowiązującego.

Jest rzeczą dyskusyjną, czy pod wspomnianą kategorię pojęciową nie podpadają też stosunki zaopatrzenia emerytalnego twórców i ich rodzin, uregulowane ustawą z 27 IX 1973 r.<sup>28</sup> Na pokrycie kosztów tego „zaopatrzenia” twórcy opłacają składki. Ustawa nie uzależnia wprost prawa do świadczeń od uiszczenia składki, jednakże przewi-

<sup>26</sup> Por. K. Kolański, *Charakter prawny stosunku zaopatrzenia społecznego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1978, nr 2, s. 129 i n. (oraz cytowany tam Cz. Jackowiak); T. Zieliński, *Zarys wykładu prawa pracy*, cz. I, Katowice 1979, s. 250.

<sup>27</sup> DzU nr 32, poz. 140.

<sup>28</sup> DzU nr 38, poz. 225.



duje, że za okresy działalności twórczej upoważniające do świadczeń uważa się tylko okresy tej działalności, za które opłacone zostały składki (oraz okresy, w których twórca został zwolniony od ich opłacania). Wynika z tego, że opłacanie składek (lub zwolnienie od nich) jest w istocie przesłanką prawa do świadczeń ubezpieczeniowych.

Sprawa kwalifikacji prawnej stosunku ubezpieczenia społecznego wymaga osobnej analizy teoretycznej, na którą nie pozwalają autorowi ograniczone ramy referatu. Uwadze dyskutantów można wszakże powierzyć problem, czy stosunek ubezpieczenia społecznego (osób nie będących rolnikami ani twórcami) nie powinien być uznany za zobowiązanie jednostronne w rozumieniu ogólnej nauki o zobowiązaniach, a więc czy nie stanowi związku polegającego na tym, że tylko jedna strona jest wobec drugiej obowiązana do świadczenia. Drugorzędną, choć także istotną sprawą wydaje się już samo określenie typu wspomnianego zobowiązania, w szczególności zaś rozstrzygnięcie doktrynalnego sporu między zwolennikami trzech możliwych wersji ogólnego modelu zobowiązań w prawie ubezpieczeń społecznych: koncepcji zobowiązania administracyjnoprawnego<sup>29</sup>, zobowiązania cywilnoprawnego<sup>30</sup> i koncepcji zobowiązania objętego zakresem pojęcia zobowiązań prawa pracy<sup>31</sup>.

Obowiązująca aktualnie regulacja prawa w dziedzinie ubezpieczeń społecznych pozwala na postawienie tezy, iż wypłata świadczeń ubezpieczeniowych następuje w zasadzie w wykonaniu zobowiązania powstającego *ex lege* (z mocy samego prawa), ściślej: w następstwie faktów, z którymi ustawa łączy powstanie po stronie państwa obowiązków spełnienia określonych świadczeń na rzecz osób pozostających w stosunku ubezpieczenia społecznego. Świadczenia te są przedmiotem konkretnych roszczeń, które mogą być dochodzone na drodze spornej w postępowaniu przed okręgowymi sądami pracy i ubezpieczeń społecznych. Strony mają w procesach przed tymi sądami pozycję równorzędnych podmiotów, analogicznie jak uczestnicy wszelkich stosunków zobowiązaniowych. Obowiązki, o których mowa, są powinnościami państwa wobec osób ubezpieczonych jako destynatariuszy (adresatów) ściśle określonych działań obowiązkowych polegających na spełnianiu oznaczonych świadczeń. Spełnienie tych świadczeń stanowi wykonanie zobowiązania w prawnie-obligacyjnym tego słowa znaczeniu, a nie realizację jednego z zadań w sensie administra-

<sup>29</sup> Modliński, *Ubezpieczenia społeczne...*, s. 544.

<sup>30</sup> Cz. Jackowiak, *Zakładowe organy wymiaru sprawiedliwości w sporach ze stosunku pracy*, Poznań 1905, s. 134; Kolasiński, *Charakter prawny...*, s. 139.

<sup>31</sup> T. Zieliński, *Stosunek prawa pracy do prawa administracyjnego*, Warszawa 1977, s. 207—211.

cyjnoprawnym, czyli funkcji, jakie państwo pełni w interesie i na rzecz obywateli za pośrednictwem swych wyspecjalizowanych organów w ramach stosunków prawa administracyjnego. Innymi słowy, ustawodawca posłużył się w regulacji omawianej dziedziny życia społecznego konstrukcją obowiązku jako kategorią prawa obligacyjnego.

### III

1. Zobowiązaniowa konstrukcja stosunku ubezpieczenia społecznego gwarantuje ubezpieczonym skuteczniejszą i pełniejszą w zasadzie ochronę prawną aniżeli druga z wymienionych wyżej koncepcji jurydycznych, harmonizująca z teorią o zabezpieczeniowym czy zaopatrzeniowym charakterze świadczeń emerytalnych, rentowych i zasiłkowych. Zobowiązania podlegają wykonaniu zgodnie z wykształconymi w ciągu wieloletniego rozwoju prawa cywilnego ogólnymi zasadami, których przydatność w prawie ubezpieczeń społecznych nie powinna zasadniczo budzić wątpliwości.

Zobowiązania mające za przedmiot świadczenia z ubezpieczeń społecznych muszą być na pewno wykonywane w sposób odpowiadający treści zobowiązania i jego społeczno-gospodarczemu przeznaczeniu. W omawianych stosunkach szczególną doniosłość ma reguła zwana w literaturze zasadą realnego (czy naturalnego) wykonywania zobowiązań, z której wynika zakaz spełniania na rzecz osób uprawnionych zastępczo innych świadczeń niż określone w ustawie (*aliud pro alio*), a więc świadczeń w naturze w miejsce pieniężnych i odwrotnie — świadczeń pieniężnych zamiast naturalnych, np. leczniczych (*datio in solutum*). Wspomniana zasada obowiązuje w prawie ubezpieczeń społecznych bezwzględnie, niezależnie od woli osób uprawnionych i bez ograniczeń znanych prawu cywilnemu. Świadczenie ubezpieczeniowe nie może być w żadnym wypadku zastąpione środkami uważanymi w cywilistyce za surogaty wykonania zobowiązania. Nienaruszalną regułą jest wykonywanie zobowiązań objętych treścią stosunku ubezpieczenia społecznego tylko przez rzeczywiste (nie fikcyjne, zastępcze) spełnienie świadczenia odpowiadającego istocie zobowiązania.

Niektóre jednak reguły rządzące wykonywaniem zobowiązań w obrocie cywilnoprawnym, a także w stosunkach pracy nie powinny mieć zastosowania przy wykonywaniu zobowiązań z zakresu ubezpieczeń społecznych. Dotyczy to zwłaszcza zasady wykonywania zobowiązań pieniężnych zgodnie z założeniami nominalizmu, tj. przez spełnienie świadczenia w pieniądzu w taki sposób, aby wydana wierzycielowi suma pieniężna była zgodna jedynie z liczbą jednostek walutowych

wyrażoną w akcie kreującym zobowiązanie. *De lege lata* brak jest oczywiście podstawy do kwestionowania tej zasady w aktualnym prawie ubezpieczeń społecznych PRL. Wysokość świadczeń pieniężnych nie podlega obecnie waloryzacji wskutek samych zmian w sile nabywczej pieniądza, lecz jest co jakiś czas podwyższana w trybie ustawowym. Przyjęcie zasady nominalizmu w polskim systemie ubezpieczeń społecznych jest wszakże od dawna krytykowane w literaturze prawniczej ze względu na fatalne skutki społeczne, jakie pociąga za sobą ta zasada przy spełnianiu świadczeń długoterminowych (wypłacie rent i emerytur)<sup>32</sup>. Świadczenia te powinny ulegać stałej, automatycznej waloryzacji w miarę zmieniających się warunków gospodarczych bądź przez dostosowywanie wypłacanych świadczeń do podwyżki płac (które pociągają za sobą wzrost wpływów ze składek), bądź przez wzrastanie wysokości tych świadczeń proporcjonalnie do zwiększających się na skutek procesów inflacyjnych kosztów utrzymania.

Zasada waloryzacji świadczeń pieniężnych w dziedzinie ubezpieczeń społecznych harmonizuje z założeniem, iż świadczenia ubezpieczeniowe wypłacane są w zamian za udział pracowników w tworzeniu na ten cel specjalnych środków w postaci funduszu emerytalnego. Wysokość zobowiązań państwa powinna przy tym założeniu odpowiadać realnej wartości przysporzeń, jakie państwo uzyskało wcześniej dzięki pracy samych ubezpieczonych. Konieczne wydaje się zatem wprowadzenie na teren prawa ubezpieczeń społecznych we wskazanym zakresie konstrukcji prawnej klauzuli *rebus sic stantibus*, według której przy wykonywaniu przez państwo zobowiązań z dziedziny ubezpieczeń społecznych powinny być brane pod uwagę nowe okoliczności, które nie istniały w momencie zaciągania zobowiązania.

Realizacja zobowiązań w stosunkach ubezpieczeń społecznych odbiega od wzorów cywilnego prawa zobowiązań również pod innymi istotnymi względami.

Wykonywanie praw i obowiązków składających się na treść omawianych stosunków nie podlega w indywidualnych przypadkach ograniczeniom i modyfikacjom, jakim są poddane zobowiązania cywilnoprawne z mocy przepisów zawierających klauzule generalne w postaci zwrotów odsyłających od zasad współżycia społecznego (art. 354 § 1 k.c.). Istotną cechą ubezpieczeń społecznych jest schematyzm systemu świadczeń polegający na bezwzględnie jednakowym traktowaniu osób należących do tej samej grupy formalnej (wyodrębnionej według kry-

<sup>32</sup> M. in. A. Stelmachowski, *Nominalizm pieniężny a waloryzacja*, „Studia Cywilistyczne” 1965, t. VI, s. 327; Piotrowski, *op. cit.*, s. 208—209; T. Zieliński, *Ogólne zasady wykonywania zobowiązań w prawie pracy*, „Studia Prawnicze” 1979, nr 4.

terium wieku, stażu i rodzaju pracy, stopnia niezdolności do pracy itd.). Świadczenia z ubezpieczenia przysługują osobom uprawnionym według zasady równości formalnej. Przepisy prawa ubezpieczeń społecznych nie przewidują możliwości odchodzenia od tej zasady w przypadkach wyjątkowych i udzielania osobom zainteresowanym ochrony wedle reguł tzw. sprawiedliwości konkretnej, liczącej się z indywidualnymi okolicznościami każdej jednostkowej sytuacji. Tym m. in. różni się instytucja ubezpieczeń społecznych od tzw. pomocy społecznej polegającej na dostarczaniu ludziom świadczeń dostosowanych do indywidualnych potrzeb życiowych.

Szczególną właściwością omawianych zobowiązań jest wielość podmiotów uczestniczących w realizacji zobowiązania. Należą do nich np. zakłady służby zdrowia, za których pośrednictwem państwo wykonuje zobowiązania mające za przedmiot świadczenia w naturze (usługi lecznicze, protezowanie, rehabilitacja). Podmiotem biorącym udział w wykonaniu zobowiązania państwa, a nie wykonującym tylko własne zobowiązania wobec osób ubezpieczonych, jest także zakład pracy pokrywający z funduszu płac wydatki na zasiłki chorobowe. W tej wszakże materii wypowiedziany został w piśmiennictwie pogląd odmienny, według którego wspomniane świadczenia nie są w ogóle świadczeniami z ubezpieczenia społecznego, lecz „wypłatami gwarancyjnymi” zakładu pracy<sup>33</sup>.

Ukształtowanie stosunku ubezpieczenia społecznego według modelu zobowiązania jednostronnego oznacza w zasadzie, że jeden z uczestników tego stosunku (ubezpieczony) nie ma wobec drugiego żadnych konkretnych obowiązków, będąc jedynie stroną uprawnioną do świadczenia. Powstaje jednak kwestia, czy na stronie ubezpieczonej nie spoczywa ogólna powinność współdziałania w wykonaniu zobowiązania z podmiotem obowiązany do określonych świadczeń (tj. państwem działającym przez instytucję ubezpieczeniową, czyli ZUS) oraz innymi podmiotami uczestniczącymi w realizacji tego zobowiązania. W prawie ubezpieczeń społecznych brak jest przepisu stanowiącego odpowiednik art. 354 § 2 k.c., według którego wierzyciel obowiązany jest współdziałać z dłużnikiem przy wykonywaniu każdego zobowiązania (zgodnie z treścią zobowiązania i w sposób odpowiadający jego celowi społeczno-gospodarczemu, zasadom współżycia społecznego oraz

<sup>33</sup> Por. K. Kolasinski, *Realizacja i charakter prawny uprawnień do zasiłków chorobowych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1977, nr 7, s. 16; tenże, *Rozstrzyganie sporów...*, s. 21; Szubert, *Problemy kodyfikacji...*, s. 10; odmiennie E. Modliński, uznający te wypłaty za świadczenia z ubezpieczenia społecznego (*O charakterze prawnym aktualnych pracowniczych zasiłków chorobowych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1977, nr 4, s. 4 i n.).



ustalonym zwyczajom, jeżeli istnieją w tym zakresie). Nie ulega jednak wątpliwości, że od zachowania osoby ubezpieczonej zależy niejednokrotnie możliwość zaspokojenia określonych roszczeń przez instytucję ubezpieczeń społecznych (np. roszczeń o rentę inwalidzką — od stawiennictwa na badania lekarskie). W zachowaniu takim można też upatrywać jedną z przesłanek proceduralnych koniecznych do ustalenia prawa do oznaczonych świadczeń w postępowaniu rentowym.

2. Poruszone wyżej problemy dotyczące funkcjonowania konstrukcji zobowiązaniowych w prawie ubezpieczeń społecznych nie występują z równą ostrością na tle poglądów uznających świadczenia emerytalne, rentowe, zasiłkowe, lecznicze i lekarskie po prostu za system świadczeń gwarantowanych przez państwo mocą norm wchodzących w skład odrębnego działu czy nawet gałęzi prawa zwanej prawem zabezpieczenia społecznego.

Propozycja zerwania z koncepcją świadczeń ubezpieczeniowych udzielanych w zamian za udział w tworzeniu potrzebnych na ten cel funduszy na rzecz nie wyjaśnionej bliżej teoretycznie koncepcji prawnej „świadczeń gwarancyjnych” wzbudza uzasadnione — jak się wydaje — zastrzeżenia przeciwników zabezpieczenia społecznego uważanego za instytucję prawną nadającą się rzekomo nawet do skodyfikowania. Świadczenia gwarancyjne to innymi słowy wszelkiego rodzaju korzyści otrzymywane przez obywateli od państwa z racji ciążącego na państwie zadania w zakresie zaspokajania potrzeb społecznych, w szczególności zabezpieczenia obywateli przed niedostatkiem w razie starości, choroby i innych „ryzyk” życiowych. Świadczenia gwarancyjne są w tym ujęciu pojęciem bardzo ogólnym, nie mającym ściśle sprecyzowanej treści prawnej<sup>34</sup>. Stanowią podstawową — jak się wydaje — kategorię pojęciową systemu rozdzielczego, jednostronnego zaopatrzenia społecznego z funduszy publicznych, którego wyższość nad formą ubezpieczeniową została w piśmiennictwie słusznie zakwestionowana<sup>35</sup>.

Udzielanie obywatelom świadczeń zwanych gwarancyjnymi nie wymaga jakichkolwiek rozwiniętych form prawnych. Uczestnictwo obywatela w tego rodzaju obrocie prawnym ogranicza się właściwie tylko

<sup>34</sup> Nie wystarczy odwołać się tutaj — jak to czyni K. Kolasinski w pracach cytowanych w poprzednim przypisie — do pojęcia wypłat gwarancyjnych z podręcznika M. Święckiego, *Prawo pracy*, Warszawa 1968, s. 431. Autor cytowanego dzieła ograniczył się do stwierdzenia, iż termin „roszczenie gwarancyjne” pochodzi stąd, że pracownik ma gwarancję otrzymania zwykłego zarobku, gdy bez swej winy nie może dopełnić świadczenia pracy.

<sup>35</sup> Modliński, *Ubezpieczenia społeczne...*, s. 532.

do pobrania tego, co mu państwo jednostronnie przyznało w scentralizowanym trybie, władczego normowania stosunków społecznych.

Rezygnacja z ubezpieczeń społecznych opartych na szeroko pojmowanej wzajemności i zastąpienie tej instytucji ogólniejszym prawem zabezpieczenia społecznego pociągnęłoby za sobą konieczność dość znacznej przebudowy systemu prawnego, przede wszystkim zaś systemów prawa pracy i prawa administracyjnego. Połączeniu w jedną całość musiałyby ulec normy prawne wydawane w celu realizacji dwóch najistotniejszych metod postępowania wobec ryzyka: prewencji i kompensacji jego skutków. Prawo ubezpieczeń społecznych w kształcie dotychczasowym zajmuje się głównie kompensacją pieniężną i częściowo naturalną skutków zdarzeń losowych. Prewencja jest przedmiotem odrębnej instytucji prawa pracy, występującej pod nazwą „ochrona pracy”. Formą naturalnej kompensacji skutków wydarzenia losowego w postaci inwalidztwa jest rehabilitacja, która podlega regulacji prawnej wykraczającej daleko poza zakres samego prawa ubezpieczeń społecznych.

#### IV

1. Przebieg dotychczasowej dyskusji nad naturą prawną współczesnych ubezpieczeń społecznych dowodzi, że teza ujmująca ubezpieczenia społeczne jako zobowiązaniowy system prawny oparty na zasadzie wzajemności jest wysoce kontrowersyjna. Należałoby rozważyć kwestię, czy tradycyjna idea wzajemności pozostaje nadal jednym z tych komponentów ubezpieczeń społecznych, które Konstancy Krzeczowski uważał niegdyś za główną oś omawianej instytucji prawnej od jej najwcześniejszego stadium do czasów późniejszych<sup>36</sup>. Czy można obecnie zerwać z tą ideą i pominąć w definicji współczesnych ubezpieczeń społecznych element wzajemności, jak to uczynił już dawno, w okresie międzywojennym, jeden z teoretyków ubezpieczeń rozpatrywanych z gospodarczego punktu widzenia?<sup>37</sup>

Na pewno słuszne są zarzuty wysuwane przeciwko państwowemu rozdawnictwu świadczeń na zaspokojenie potrzeb życiowych pracowników i ich rodzin. Zgodzić się tu wypada z poglądem, iż jednostronne „zaopatrzenie społeczne” jest w rzeczywistości swoistą postacią „unowocześnionej filantropii”<sup>38</sup>. Według zaś oceny wyrażonej w literaturze z dziedziny filozofii pracy czasów obecnych pojęciem owej

<sup>36</sup> *Idee przewodnie ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1936, s. 179.

<sup>37</sup> J. Łazowski, *Wstęp do nauki o ubezpieczeniach*, Warszawa 1948, s. 16—17.

<sup>38</sup> Modliński, *Ubezpieczenia społeczne...*, s. 546.

charytatywnej działalności objęte są wszelkie systemy świadczeniowe rozciągnięte na ogół obywateli oraz finansowane z funduszków publicznych, i to niezależnie od tego, czy motywem ich tworzenia jest „miłość bliźniego, czy dobrze rozumiany interes publiczny”<sup>39</sup>. Obawa, aby ubezpieczenia finansowane przez państwo nie stały się postacią publicznej dobroczynności, pojawiła się zresztą już znacznie wcześniej, z początkiem bieżącego stulecia, w postępowej na owe czasy literaturze społeczno-politycznej<sup>40</sup>.

Wybór jednej z dwóch form ochrony człowieka przed ryzykami losowymi: „gwarancyjnej” i ubezpieczeniowej, pozostaje w najściślejszym związku z panującymi w danym ustroju społeczno-ekonomicznym doktrynami politycznymi, a w szczególności z poglądami na zadania państwa i stosunek zbiorowości do jednostki. Doktryna socjalizmu w krajach demokracji ludowej, a na Zachodzie koncepcja nowego społeczeństwa przemysłowego, nawiązująca do teorii „państwa dobrobytu”<sup>41</sup>, zbieżne są w ogólnym dążeniu do uprawiania „inżynierii społecznej” na szczeblu organizacji państwowej. Doktryny te sprzyjają rozprzestrzenianiu się w świecie współczesnym idei zabezpieczenia społecznego. Uważa się, że państwo jako podmiot polityki społecznej prowadzonej w skali całego kraju musi gwarantować obywatelom wypłatę świadczeń, które nie stanowią w tym systemie przedmiotu zobowiązania wzajemnego w tym znaczeniu, w jakim to zobowiązanie występuje w klasycznym modelu ubezpieczeń. Wszelako tak pojęte ubezpieczenie nie jest aprobowane w pełni przez chrześcijańską teorię ubezpieczeń społecznych, która uznaje wprowadzić doniosłość solidaryzmu, łączenia się ludzi w celu wspólnego stawiania czoła różnym wypadkom losowym, równocześnie jednak poddaje celnej krytyce nadmierną etatyzację ubezpieczeń społecznych i w ogólności przesadne wyręczanie jednostki przez społeczeństwo w staraniach o zdobywanie w sposób zgodny z prawami natury środków materialnych na zachowanie gatunku<sup>42</sup>. Na baczność uwagę zasługuje pierwszy z tych zarzutów. W państwach zbiurokratyzowanych idea świadczeń gwarancyjnych nie wytrzymuje próby życia. Zawodzi też ta koncepcja w krajach dotkniętych skutkami kryzysu gospodarczego bądź politycznego. Scentralizowany i autokratyczny tryb rozdzielania świadczeń mających

<sup>39</sup> Strzeszewski, *op. cit.*, s. 104.

<sup>40</sup> Hitze, *op. cit.*, s. 126.

<sup>41</sup> Na temat tych doktryn zob. S. Zawadzki, „Państwo dobrobytu”. *Doktryna i praktyka*, Warszawa 1970, *passim*; W. Morawski, *Nowe społeczeństwo przemysłowe. Analiza i krytyka koncepcji*, Warszawa 1975, *passim*; R. Rudolf, *Szwedzka „polityka dobrobytu”*, Warszawa 1978, *passim*.

<sup>42</sup> Por. Strzeszewski, *op. cit.*, s. 302, 304–305.

gwarantować człowiekowi egzystencję w trudnych okresach życia koliduje tu z założeniami demokratycznej kultury politycznej, jest źródłem napięć społecznych spowodowanych niesprawiedliwym, władczym podziałem funduszu ubezpieczeniowego i w konsekwencji prowadzi nawet do zakłóceń w funkcjonowaniu gospodarki narodowej.

2. Od rozwiązania omówionych w tym referacie dylematów zależy rozstrzygnięcie szeregu kwestii bardziej szczegółowych, m. in. zagadnienia systematyzacji norm prawnych składających się na rozpatrywane tutaj prawo ubezpieczeń społecznych. Przyjęcie bądź odrzucenie proponowanej wizji ubezpieczeń społecznych jako instytucji prawnej miałoby również wpływ na uporządkowanie w płaszczyźnie normatywnej i badawczej trzech konkurencyjnych pojęć: ubezpieczenia społecznego, zaopatrzenia społecznego i zabezpieczenia społecznego, a także na ujednolicenie niekonsekwentnej terminologii, jaka wkradła się do powojennych aktów prawnych z tej dziedziny. W aspekcie przyszłej kodyfikacji interesującego nas tutaj prawa są to sprawy o niemałej doniosłości<sup>43</sup>. Współcześnie upowszechnia się coraz bardziej przekonanie o potrzebie nadania ubezpieczeniom społecznym statusu autonomicznego systemu prawnego. Niezbędną przesłanką powodzenia przyszłych prac kodyfikacyjnych na tym polu jest bez wątpienia pogłębienie badań nad problemami prawnymi ubezpieczeń społecznych, pobeżnie tylko w niniejszym referacie przedstawionymi.

Uniwersytet Śląski w Katowicach  
Instytut Administracji i Zarządzania  
Gospodarką Narodową

<sup>43</sup> Por. Szubert, *Problemy kodyfikacji...*, s. 3 i n.; tenże, *Założenia przyszłego kodeksu ubezpieczeń społecznych*, „Praca i Zabezpieczenie społeczne” 1978, nr 8/9, s. 1 i n.; T. Zieliński, *Ubezpieczenia społeczne w systemie prawa PRL*, „Państwo i Prawo” 1978, nr 10, s. 32 i n.